

**LA DESCENTRALIZACIÓN Y EXTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.
CASO LA CIUDAD DE QUIBDÓ (2007-2013)**

Por:

FRANCISCO ATILANO CUESTA ZIMANCA

ASESOR:

PhD. MARÍA FERNANDA RAMÍREZ BROUCHOUD

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN
GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Medellín
2014**

TABLA DE CONTENIDO

1	Introducción	5
1.1	Planteamiento del problema	6
1.2	Objetivos.....	7
1.2.1	Objetivo general	7
1.2.2	Objetivos específicos	7
1.3	Justificación del trabajo	7
1.4	Contenido del texto	8
2	Desarrollo.....	8
2.1	Marco conceptual	8
2.1.1	La descentralización en Colombia	8
2.1.2	La descentralización de los servicios públicos	10
2.1.3	Externalización de servicios públicos	11
2.1.4	El Caso en Quibdó.....	13
2.2	Metodología	15
2.2.1	Tipo de estudio.....	15
2.2.2	Sujetos.....	15
2.2.3	Instrumentos o técnicas de información	16
2.3	Presentación y análisis de resultados	20
2.3.1	De la descentralización a la externalización de los servicios AAA en la ciudad de Quibdó 20	
2.3.2	El Operador.....	24
2.3.3	Análisis de indicadores	26
2.3.4	Inversiones realizadas en el marco del Convenio 124 de 2007	32
2.3.5	Prestación del servicio, logros y dificultades	33
2.3.6	Perspectivas hacia el futuro	36
2.3.7	Consideraciones finales	38
2.4	Conclusiones	39
3	Referencias bibliográficas	42

Lista de abreviaturas

AAA	Acueducto, Alcantarillado y Aseo
BM	Banco Mundial
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EMPOCHOCÓ	Empresas de Obras Sanitarias del Chocó
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPQ	Empresas Públicas de Quibdó
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAAQ	Instituto de Acueducto y Alcantarillado de Quibdó
ICONTEC	Instituto de Normas Técnicas Colombianas
INSFOPAL	Instituto de Fomento Municipal
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
PQRs	Peticiones, Quejas y Reclamos
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Lista de Tablas y Gráficas

Tabla 1. Metas de cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado	14
Tabla 2. Entrevistas realizadas en la investigación	18
Tabla 3. Logros y dificultades durante la externalización	33
Tabla 4. Diferencias encontradas entre la descentralización y externalización	38
Gráfica 1. Coberturas alcanzadas durante la operación	27
Gráfica 2. Continuidad de la prestación del servicio de acueducto	30
Gráfica 3. Horas de prestación del servicio por sectores hidráulicos	30
Gráfica 4. Porcentaje de recaudo por servicios	31
Gráfica 5. Recaudo promedio mensual	32

La descentralización y externalización de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Caso la ciudad de Quibdó (2007-2013)

Francisco Atilano Cuesta Zimanca

fcuesta@eafit.edu.co
atylano@gmail.com

Resumen

Durante el siglo XX el país adoptó varios modelos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo (AAA), pasando de su centralización a la descentralización y posteriormente hasta su externalización. Mediante la descentralización en nuestro país se le otorgaron competencias y recursos a los entes territoriales para el cumplimiento de los fines del Estado.

La externalización de los servicios públicos se constituyó como una práctica de la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de mejorar y especializar dichos servicios; en el caso de Colombia se han tenido experiencias exitosas y otras han fracasado, principalmente por el tipo de contratos que se celebran con los operadores privados. En el caso específico del municipio de Quibdó, los servicios públicos AAA fueron suministrados por la Administración Municipal hasta enero de 2005, fecha en que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), tomó posesión de las Empresas Públicas de Quibdó E.S.P. (EPQ) y ante la difícil situación administrativa, el 24 de octubre de 2006 se ordenó su liquidación. Desde junio de 2008 los tres servicios son prestados por el proyecto Aguas del Atrato perteneciente a la empresa Aguas Nacionales EPM SA ESP¹. El presente trabajo aborda la revisión de los avances de dicha externalización en términos de cobertura, continuidad y porcentaje de recaudo entre los años 2007 y 2013. Para ello la investigación aborda dos momentos:

- Los antecedentes al momento de la liquidación de las EPQ
- La prestación de los servicios AAA a cargo del proyecto Aguas del Atrato

Palabras claves: Descentralización, Nueva Gestión Pública, externalización, servicios públicos domiciliarios, Quibdó.

Abstract

During the twentieth century, the country adopted several models in the delivery of public services of water, sewage and toilet, from centralization to decentralization and subsequently to its outsourcing. Through decentralization in our country, they granted powers and resources to local authorities to comply with the state's objectives.

Outsourcing of public services was established as a practice of the New Public Management (NPM), with the aim of improving the services and specialize; in the case of Colombia have had successful experiences and others have failed, mainly because of the type of contracts concluded with private operators. In the specific case of the municipality of Quibdó, utilities, water, sewage and toilet were provided by the Municipal Administration until January 2005, when the Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD, took possession of the Empresas Públicas de Quibdó en Liquidación - EPQ and with the difficult administrative situation, the October 24, 2006 liquidation was ordered. Since June 2008 the three services are

¹ Aguas Nacionales EPM SA ESP es una filial de Empresas Públicas de Medellín

provided by Aguas del Atrato project a company by Aguas Nacionales EPM SA ESP. This paper addresses the review of the progress of its outsourcing in terms of coverage, continuity and percentage of collection between 2007 and 2013. This research addresses two moments:

- The background to the liquidation of the EPQ
- The provision of services by the AAA project Aguas del Atrato

Key words: Decentralization, New Public Management (NPM), outsourcing, public services, Quibdó

1 Introducción

En febrero de 1991, el entonces Alcalde Mayor de Bogotá y Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, Juan Martín Caicedo Ferrer, presentó ante la Asamblea Constituyente una serie de propuestas para ser incluidas en la nueva Constitución Política sobre lo que debería ser el municipio colombiano. Algunas de las iniciativas presentadas respecto a la comprensión de los municipios deberían incluir autonomía local, fortalecimiento de la capacidad institucional, la descentralización como principio esencial, soberanía fiscal y autonomía en las tarifas de servicios públicos.²

En efecto, la Constitución Política de Colombia del año 1991 tuvo en cuenta gran parte de estas iniciativas; en su artículo primero definió el modelo territorial colombiano como República unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales. Este “diseño de la descentralización territorial ha otorgado competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción de la pobreza” (Maldonado, 2012)

Paralelamente a este proceso de descentralización, se implementaron en Latinoamérica prácticas de la Nueva Gestión Pública que buscaban eficiencia y eficacia en la prestación de servicios mediante la intervención del sector privado; de esta manera se promulgó en Colombia la ley 142 de 1994, conocida como la ley de servicios públicos:

La preocupación central que motivó la expedición de la ley fue la de solucionar los problemas de eficiencia, cobertura y calidad de las empresas existentes. (...) en otras palabras, la solución consistía en dotarlas de autonomía incluyendo, como parte de esta posibilidad, la privatización, entendida como su expresión más nítida y radical (Cuervo, 2005, p. 32)

² Fuente: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-30516>

Dentro del anterior contexto surgió en Colombia la externalización, tercerización u outsourcing de los servicios públicos mediante la entrada de operadores privados.

En el caso específico del municipio de Quibdó, los servicios públicos AAA fueron suministrados por la Administración Municipal desde 1989 hasta enero de 2005 (Descentralización), fecha en que la SSPD tomó posesión de las EPQ y ante la difícil situación administrativa, el 24 de octubre de 2006 ordenó su liquidación. El 31 de marzo del 2008 se suscribió el Convenio 001 entre EPQ en liquidación y Empresas Públicas de Medellín ESP (EPM), para el mantenimiento y operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en la ciudad de Quibdó; desde junio de 2008, dichos servicios son operados por el Proyecto Aguas del Atrato, perteneciente a la empresa Aguas Nacionales EPM SAESP, filial del grupo EPM.

El propósito del presente trabajo es indagar sobre los avances en materia de cobertura, continuidad y recaudo entre el periodo final de la descentralización y los inicios de la externalización en el caso de Quibdó durante los años 2007-2013.

1.1 Planteamiento del problema

Con base en lo expresado anteriormente, la pregunta que aborda el problema es: ha funcionado el modelo de externalización aplicado en Quibdó en términos de cobertura y calidad de los servicios públicos AAA ?. Para su respuesta se deberán contestar a su vez las siguientes preguntas:

1. Qué inconvenientes de tipo técnico, operacional y administrativo tuvo el proceso de descentralización de los servicios AAA, en el caso de Quibdó?
2. Cuáles han sido los avances en materia de cobertura, continuidad, recaudo e inversiones en la prestación de los tres servicios desde que la SSPD tomó posesión de las EPQ?
3. A un año de vencer el Convenio 001 de 2007, cuáles son las perspectivas en materia de prestación de los servicios públicos en la ciudad de Quibdó?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Evaluar los avances de la aplicación del modelo de externalización de la prestación de los servicios públicos AAA en la ciudad de Quibdó, en términos de coberturas e inversiones, desde su externalización en el periodo 2007 hasta el 2013.

1.2.2 Objetivos específicos

- Establecer la cronología del proceso de descentralización y externalización de los servicios públicos en la ciudad de Quibdó.
- Analizar y comparar cifras de coberturas, continuidad, recaudo e inversiones realizadas en agua potable y saneamiento básico en la ciudad de Quibdó, durante su descentralización y posterior externalización.
- Detallar el proceso de avance en la prestación de servicios públicos AAA en la ciudad de Quibdó.
- Establecer si durante el proceso de descentralización de los servicios mencionados, hubo deficiencias de tipo administrativo, técnico y/o presupuestal que pudieron llevar a la intervención de la empresa prestadora por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1.3 Justificación del trabajo

La prestación de los servicios públicos domiciliarios AAA se convierte en un tema de vital importancia dado el impacto que tienen en la comunidad por los temas de salubridad, tarifas y los diversos actores de carácter público y privado que intervienen en ellos. Desde principios del siglo pasado se han implementado desde el gobierno nacional una serie de modelos que van desde el Centralismo hasta su Descentralización y en algunos casos su externalización con el propósito de brindar un mejor servicio.

A un año de cumplirse el plazo del convenio 124 de 2007, la comunidad quibdoseña se encuentra expectante ante los resultados y metas que se fijaron inicialmente para la ciudad en términos de cobertura y calidad para los tres servicios. Por lo anterior, se justifica el presente trabajo de grado, el cual

responderá a la pregunta: ha funcionado la externalización de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la ciudad de Quibdó?

Por su parte las entidades que han participado desde sus diferentes roles: MVCT, SSPD, Alcaldía, EPQ en Liquidación, entre otras estarán pendientes de rendir cuentas a la comunidad frente a lo expresado.

1.4 Contenido del texto

El presente trabajo se encuentra dividido en tres capítulos; el primero contiene el planteamiento del problema, objetivos y justificación de la presente investigación. El segundo capítulo contiene el marco teórico, el cual aborda los conceptos relacionados con la descentralización, Nueva Gestión Pública, externalización de servicios públicos domiciliarios, así como la metodología utilizada para llevar a cabo esta investigación y los resultados que se obtuvieron mediante el análisis de la información proporcionada por los documentos institucionales y las entrevistas realizadas. Finalmente en el tercer capítulo se muestran las conclusiones conforme a los resultados obtenidos.

2 Desarrollo

2.1 Marco conceptual

Desde la liquidación del INSFOPAL en 1989 hasta la fecha, la prestación de los servicios públicos AAA en Quibdó ha pasado por dos periodos claramente definidos:

- El primero de descentralización, desde 1989 hasta el 2005, a cargo del municipio de Quibdó
- El segundo de externalización, desde el 2005 hasta la fecha, a cargo de operadores externos

Los conceptos teóricos de las anteriores etapas se encuentran dentro del siguiente marco conceptual:

2.1.1 La descentralización en Colombia

En el gobierno del Presidente Julio Cesar Turbay Ayala, se realizó la Misión de Finanzas Intergubernamentales, la cual realizó críticas al excesivo centralismo, el monopolio de las rentas nacionales y la poca autonomía de los municipios para generar rentas propias.

En consonancia con lo anterior, el gobierno nacional promulgó leyes con el fin de fortalecer los recursos de los municipios: la ley 14 de 1983, con la cual inicia formalmente el período de la descentralización (Leyva, 2011) y la ley 12 de 1986, por la cual se le otorgaron mayores competencias y recursos fiscales a los entes regionales.

A partir del Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986 se dio vía libre a la elección popular de alcaldes, las cuales fueron realizadas por primera vez en Colombia el 13 de marzo de 1988. Este fue un primer paso para la descentralización y autonomía de los entes locales, lo que les permitió a sus mandatarios un periodo definido y la administración de recursos para el mejoramiento de la calidad de vida en sus municipios. Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se definió el modelo territorial como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, intensificándose así la descentralización en Colombia.

A pesar de los recursos y competencias otorgados a los mandatarios locales a través de la descentralización para la administración de sus territorios, desde la perspectiva de Maldonado (2011) no se están cumpliendo sus cometidos:

La descentralización territorial en Colombia no está cumpliendo adecuadamente los objetivos para los que fue diseñada. De acuerdo con la Constitución y las leyes, los propósitos generales son: a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos y a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2011, p. 3)

En el caso específico de agua potable y saneamiento básico, Maldonado (2011) afirma que los resultados en cuanto a coberturas continúan siendo bajos, al respecto señala lo siguiente:

En acueducto y alcantarillado, de acuerdo con los datos del Censo 2005, solamente tres departamentos, Quindío, Valle del Cauca y Risaralda, tenían coberturas nominales de acueducto superiores a 90%, y otros cuatro, Caldas, Atlántico, Antioquia y Arauca, igual o superior al promedio nacional de 83,4%. Entre 80% y 83,4% se ubican otros seis departamentos, entre 60% y 80%, diez departamentos más y por debajo de 60% otros nueve. Los casos extremos en cuanto a deficiencias en la cobertura son Chocó con apenas 22% y Guainía con 30%. (...). Estos datos evidencian situaciones de extrema ineficiencia, despilfarro o corrupción con los recursos destinados a dotar de agua potable a la población, especialmente la más pobre. (2011: 3)

La autonomía entregada a los municipios permitió en algunos casos su endeudamiento, situación que puso en riesgo sus finanzas, al igual que el

incumplimiento de los fines de la descentralización. A comienzos de la primera década del 2000, se da una revinculación con el centro (Leyva, 2011); de esta manera el Departamento Nacional de Planeación (DNP) construyó una serie de indicadores para la evaluación de los entes territoriales, a la vez que se promulgaron leyes que crearon condicionamientos a los mandatarios locales. De esta manera la Nación intervino a los entes que no cumplieron con los propósitos en salud, educación, agua potable y saneamiento básico; tal fue el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuando intervino con fines liquidatorios a las Empresas Públicas de Quibdó, mediante la Resolución número 000031 del 11 de enero de 2005.

2.1.2 La descentralización de los servicios públicos

De acuerdo con la CRA (2001), en Colombia han existido cuatro periodos en la prestación de los servicios públicos AAA: el primero desde finales del siglo IXX hasta comienzos del siglo XX, caracterizado por el crecimiento de las grandes ciudades y la aparición de los primeros sistemas de acueductos, los cuales surgieron como iniciativa de los empresarios privados a través de contratos de concesión otorgados por los municipios. Un segundo período entre 1910 y 1950, caracterizado por un marcado centralismo e intervención del Estado; en 1940 se creó el Fondo de Fomento Municipal, entidad que centralizó los recursos para que municipios y departamentos accedieran a créditos para la provisión de agua potable y saneamiento básico, entre otras obras de infraestructura. En 1950 inició un tercer periodo con la creación del Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), se caracterizó por una expansión física de los servicios. En 1987 con su liquidación (cuarto período), el gobierno central delegó la responsabilidad de la operación de los servicios a los departamentos y municipios.

Paralelamente a este proceso de descentralización, varios países latinoamericanos comenzaron la llamada “segunda generación” de reformas del Estado (Nickson, 2002), mediante la implementación de la Nueva Gestión Pública que buscaban las cuatro “e”:

[...] efectividad de la intervención del sector público en términos de cobertura y calidad de servicios; eficiencia económica en la provisión de servicios; mejora de la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación); y creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. (2002, p. 1)

Dentro de este contexto nació en Colombia la ley 142 de 1994, la cual según Cuervo (2005), marcó un hito en la historia moderna de la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia. El espíritu con el cual el Congreso concibió

dicha ley, fue el de prestar mejores servicios en términos de cobertura, eficiencia y calidad:

En el decenio de 1990 ocurrió una transformación que cambió la historia del servicio público de agua potable en Colombia: se permitió que el sector privado entrara a participar en su suministro (ley 142 de 1994). El propósito que se tenía era que gracias a esta participación se aliviaran muchos de los problemas que hasta el momento que presentaba este servicio, provocando la reducción de la ingeniería política, la rebaja de los costos, el aumento de las inversiones y la ampliación de la cobertura". (Tobón & Valencia, 2005, p.17)

De acuerdo con lo anterior, la precitada ley permitió la entrada de operadores privados en la prestación de los servicios públicos, dando lugar a la externalización conocida también como outsourcing o tercerización.

2.1.3 Externalización de servicios públicos

La aplicación de la externalización se concibe bajo el supuesto de que el sector privado es más eficiente que el Estado en la prestación de servicios. Afirma Pérez (2005):

Desde el punto de vista de esta concepción, se señala que existe un consenso importante en cuanto a que la provisión de servicios productivos privados es la más efectiva herramienta para mejorar el bienestar económico. Las diferentes organizaciones internacionales (FMI, BM, OMC) y los académicos que respaldan esta opción, consideran que es necesario reemplazar el monopolio público por un *monopolio privado regulado* (MPR), esquema que mejorará tanto la eficiencia económica como el bienestar social a través de una mejor prestación de los servicios públicos. (2005, p. 92)

Desde el punto de vista de Abalos (2006), el servicio público se define como:

[...] una de las actividades que realizan los poderes públicos para satisfacer las preferencias, expectativas, demandas y necesidades públicas, pero es evidente también que todos los problemas públicos no pueden ser directamente abordados por los poderes públicos, y tampoco que los servicios públicos que se implementen para solucionarlos sean prestados de forma directa. La elección de la técnica de intervención parte de los poderes públicos y el grado de la misma va a depender tanto de condicionantes ideológicos, como económicos, tecnológicos y sociales, es decir, de la dirección política adoptada por quienes en un momento dado ostenten el poder (2006, p. 11)

De acuerdo con la anterior definición, el servicio público es un fin del Estado para mejorar la calidad de vida de su población, y si bien es cierto que estos poderes públicos tienen la obligación de proveer dichos servicios, necesariamente no lo

tiene que realizar de manera directa. Es en este punto donde entran los operadores a través de la tercerización o externalización:

[...] En el actual contexto de restricción del gasto público -especialmente de congelación del empleo público- y de creciente especialización y complejidad tecnológica, la necesidad de prestar servicios públicos de calidad se ha visto parcialmente renovada mediante el uso de la externalización. La externalización de servicios en el ámbito de la administración pública consiste en la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia (Fernández Díez, 2003) (García & Ramió, 2006, p.1)

Ahora bien, la externalización de los servicios públicos no debe entenderse como la liberación de la responsabilidad del Estado, así ésta sea asumida de manera temporal por un operador externo. Antes por el contrario, el poder público debe velar para que esta función se cumpla de acuerdo a lo planeado. Sabaté (2004) afirma al respecto:

Son irrenunciables la elaboración de políticas, la provisión de los servicios (esto es, su identificación y asignación), el control y la evaluación de alto nivel de la prestación de servicios o la ejecución de funciones que se realicen en un entorno de conflictos de interés que necesiten de unas garantías de independencia y objetividad especiales, así como las personas que permiten hacer efectivas estas funciones" (2004: 4)

En cuanto a la aplicación del modelo de externalización, se observa en el caso de España por ejemplo, que éste ha tenido inconvenientes en la planificación y el diseño, al igual que en el control y evaluación (García & Ramió 2006). En este sentido Ramió (2012), reconoce que existen factores políticos e institucionales como la orientación del gobierno local, la situación fiscal, el contexto de la ciudad entre otras, que inciden en su aplicación; de acuerdo a su conclusión, la tendencia hacia la externalización se dará a través de aquellos ayuntamientos que presenten mayor cantidad de personal contratado y equipos de gobierno relativamente débiles que se encuentren en áreas metropolitanas.

En el caso colombiano, específicamente en el municipio de Palmira, de acuerdo con Pérez (2005), se lograron coberturas de acueducto del 100% y alcantarillado del 98% con la aplicación del modelo de externalización. Refiere el mencionado que en el año de 1996 se creó la empresa Acuaviva S.A., en la cual el municipio es socio con el 40%, LYSA el socio operador con el 48% y el 12% restante corresponde a inversionistas privados de la región. Dentro de este esquema, Empalmira (la empresa municipal) entrega la totalidad de las redes y la

infraestructura física de acueducto y alcantarillado en condición de arrendamiento a Acuaviva por un período de quince años. Simultáneamente a este contrato se establecieron otros compromisos para el suministro de equipos, asistencia técnica y manejo operativo.

De otra parte, en el departamento de Antioquía Tobón & Valencia (2005) estudiaron el caso de externalización de Aquantioquia en cinco municipios: Caucaasia, Turbo, Andes, Puerto Berrio y Rionegro. De acuerdo con los autores, los dos primeros mostraron resultados desalentadores, principalmente por el tipo de contrato suscrito, debido a que no hubo reglas claras y se favoreció notablemente a los operadores privados. Señalan además, que se observaron buenos resultados en Andes, Puerto Berrio y Rionegro por las inversiones que se realizaron.

[...] las principales razones del mal funcionamiento de los sistemas de acueducto en Antioquia radican, a nuestro entender, en el diseño de los contratos y de los incentivos que se les ofrecen a los operadores. Por ejemplo, en cuanto a los contratos, se encuentra que estos se presentan de formas diferentes en cuanto modelos de negociación, lo que hizo que los sistemas funcionaran adecuadamente en unos municipios y en otros presentaran serias dificultades. (Tobón & Valencia, 2005, p.20)

Teniendo en cuenta los casos de externalización anteriores, cabe mencionar que el éxito de su aplicación obedece en principio a las inversiones que realice el operador, el contexto de la zona, el tipo de contrato que se establezca con los operadores y la participación del gobierno municipal, el cual no se encuentra exento de su responsabilidad, así ésta sea delegada de manera temporal a terceros.

2.1.4 El Caso en Quibdó

En el caso específico del municipio de Quibdó, los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo fueron suministrados por la Administración Municipal hasta enero de 2005, fecha en que la SSPD tomó posesión de las EPQ por incumplimiento de normas regulatorias e incumplimiento en el pago de la nómina de sus trabajadores (DNP, 2007) y ante la difícil situación administrativa, el 24 de octubre de 2006 ordenó su liquidación. El 30 de abril de 2007 se aprobó el documento CONPES 3470, denominado “Importancia estratégica del Plan de Inversiones para garantizar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Quibdó”.

De acuerdo al diagnóstico realizado, se evidenció que el sistema de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Quibdó presenta particularidades (DNP, 2005, p. 4) que inciden en la prestación del servicio en la ciudad: (i) alto nivel de pluviosidad; (ii) cultura de aprovechamiento intensivo del agua lluvia; y (iii) uso generalizado de

cuerpos de agua y de aguas lluvias como alcantarillado. Aunado a lo anterior, “el departamento del Chocó no presenta riesgos en el abastecimiento del recurso hídrico, de acuerdo con los índices de escasez, regulación natural y vulnerabilidad” (Defensoría del Pueblo, 2009). Estas particularidades influyen en la indiferencia de los usuarios para vincularse a la empresa prestadora de servicios públicos.

Para la solución empresarial en la ciudad de Quibdó, el documento Conpes 3470 de 2007, planteó unas metas de acuerdo a un Plan de Obras de Inversiones, los cuales se financiarían con recursos del Presupuesto General de la Nación y con el compromiso de vigencias futuras entre 2008 y 2014. Las metas en cobertura de acueducto y alcantarillado fueron las siguientes:

Tabla 1. Metas de cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado³

Metas	2005	2010	2014	2018	2026
Cobertura de acueducto	45%	95%	95%	95%	95%
Cobertura de alcantarillado	21%	49%	57%	63%	73%

Fuente: SSPD

En el caso del servicio de aseo se fijó una meta de cobertura del 95%; el propósito de un Operador Especializado, es “mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y aseo en la ciudad de Quibdó” (DNP, 2007)

En virtud de lo anterior, el 27 de junio de 2007 se suscribió el Convenio Interadministrativo de apoyo financiero No. 124 entre el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo - MAVDT⁴, el Municipio de Quibdó y las EPQ en Liquidación, con el objeto de brindar apoyo financiero para la ejecución del Plan de Obras de Inversiones (POI). Este convenio se estableció por un valor de 37 mil millones de pesos, los cuales son aportados por el Ministerio mediante asignación presupuestal de 2007 y vigencias futuras⁵.

El 31 de marzo del 2008 se suscribió el Convenio 001 entre EPQ en liquidación y Empresas Públicas de Medellín ESP (EPM), para el mantenimiento y operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en la ciudad de Quibdó; desde junio de 2008, dichos servicios son operados por el Proyecto Aguas del Atrato, perteneciente a la empresa Aguas Nacionales EPM SAESP.

³ Documento Conpes 3470 de 2007, página 9

⁴ Mediante la ley 1411 de 2001 se escindió este ministerio y se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual tiene a su cargo el seguimiento del Convenio 124.

⁵ Fuente: Convenio 124 de 2007

2.2 Metodología

2.2.1 Tipo de estudio

Dada la naturaleza de estudio, el presente trabajo es de tipo exploratorio, descriptivo y evaluativo en atención a que en el caso concreto de Quibdó no hay hasta el momento investigaciones sobre los avances y resultados de la externalización de servicios públicos. De otra parte, el estudio es cuantitativo y cualitativo debido a que aborda el seguimiento y evolución de los indicadores de cobertura, continuidad y porcentaje de recaudo desde el 2008 hasta el 2013, la percepción de los actores con respecto a la calidad del servicio, explica las principales dificultades que tuvo el proceso de descentralización, al igual que los logros y obstáculos que ha tenido el proyecto Aguas del Atrato en la prestación de los servicios AAA.

2.2.2 Sujetos

En atención a que se pretende evaluar los últimos momentos de la descentralización de los servicios AAA en Quibdó y el impacto que ha tenido la prestación del servicio a cargo de un operador externo, se consultó información proveniente de las siguientes entidades y actores:

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: entidad encargada del giro de los recursos para la financiación del Plan de Obras de Inversiones (POI) de acuerdo al Convenio 124 de 2007
- EPQ en liquidación: ejecutor de los proyectos del POI y representante de la SSPD.
- Alcaldía de Quibdó: financia la operación mediante el giro del 70% del Sistema General de Participaciones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Por su parte, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Rural, tiene a cargo la representación de la administración municipal frente a las entidades prestadoras de servicios públicos.
- Proyecto Aguas del Atrato: actual operador de los servicios AAA; desde la investigación es importante conocer de primera mano los obstáculos y logros que ha tenido desde que asumió la prestación de los servicios en Quibdó.
- Vocales de control: si bien es cierto que no hacen parte del Convenio, es importante conocer su percepción sobre la prestación de los servicios AAA,

debido a que realizan seguimiento a la empresa prestadora en representación de la comunidad.

- Exfuncionarios de las empresas prestadoras anteriores: su testimonio es importante para conocer cómo se desarrolló el proceso de descentralización al interior de ellas.

En concordancia con lo anterior, el criterio para la selección de los actores obedece a que tienen información, experiencia y conocimiento sobre el tema en cuestión. No fue posible contactar al representante del MVCT, razón por la cual se solicitó a EPQ en liquidación la información correspondiente a los proyectos ejecutados hasta el momento.

2.2.3 Instrumentos o técnicas de información

Para el desarrollo del presente trabajo, se revisó información documental impresa y digital proveniente de las entidades del orden nacional, regional y local. Frente a los documentos institucionales señala Corbetta (2007) :

[...] también en la esfera pública de todas las sociedades se producen una infinidad de documentos, que permanecen como “huellas” de esa cultura y que pueden servir de documentación para el investigador social. Aparte de las personas o las instituciones, las “cosas” también pueden hablar al investigador social, presentándose como “huellas físicas” de la cultura que las ha producido. (2007, p. 388)

Los documentos consultados fueron los siguientes:

- **Resolución 20061300040455 de 2006:** acto administrativo por medio del cual la SSPD ordena la liquidación de las EPQ. Contiene cifras y datos al momento de la intervención realizada por la SSPD.
- **Documento Conpes 3470 de 2007:** Importancia estratégica del Plan de Inversiones para garantizar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Quibdó. En este documento se fijaron las metas de cobertura en AAA y el esquema de financiación para la solución empresarial.
- **Convenio 124 de 2007:** Convenio Interadministrativo de apoyo financiero suscrito entre el MAVDT, el municipio de Quibdó y EPQ en liquidación. Dicho convenio formalizó el flujo de recursos para la ejecución del POI, a fin de garantizar la prestación servicios de AAA.

- **Acuerdo 020 de 2007:** Por el cual se conceden facultades al Alcalde de Quibdó, para comprometer vigencias futuras. Este acuerdo autorizó por un término de veinte años, el giro de la alcaldía al operador del 70% del Sistema General de Participaciones en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, para el financiamiento del Convenio 124 de 2007.
- **Convenio 001 de 2008:** convenio interadministrativo celebrado entre EPQ en liquidación y EPM para el mantenimiento y operación de los sistemas de AAA en la zona urbana de Quibdó.
- **Informes de sostenibilidad Aguas Nacionales EPM SA ESP:** estos informes anuales se desarrollan mediante la metodología GRI (Global Reporting Initiative por sus siglas en Inglés), en la cual se tienen en cuenta aspectos económicos, sociales y ambientales para los grupos de interés. Constituyen un insumo importante para la investigación debido a que reúnen cifras y datos importantes de la gestión de la empresa.

La información cuantitativa referente a cifras e indicadores se tabuló y graficó a través de hoja de cálculo para su respectivo análisis y comparación entre el período actual de externalización y el anterior a la intervención.

Igualmente se realizaron entrevistas semiestructuradas a los sujetos mencionados anteriormente para la obtención de información de tipo cualitativo, considerando que se adecua a este tipo de investigación. Frente a este tipo de entrevista señala Corbetta (2007):

En este caso el entrevistador dispone de un “guion”, con los temas que debe tratar en la entrevista. Sin embargo, el entrevistado puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede plantear la conversación de la forma que desee, plantear las preguntas que considere oportunas y hacerlo en los términos que le parezcan convenientes, explicar su significado, pedir al entrevistado que le aclare algo que no entiende o que profundice sobre algún aspecto cuando lo estime necesario, y establecer un estilo propio y personal de conversación.” (2007, p. 351, 352)

Frente al número de entrevistas realizadas, señala Corbetta (2007):

[...] el investigador cualitativo no sigue un criterio de representatividad estadística, sino más bien de representatividad sustantiva, para cubrir todas las situaciones sociales de interés para la investigación, más que reproducir las características de la totalidad de la población. (2007, p. 348)

El anterior argumento coincide con Bonilla (1997):

El muestreo para la recolección de datos cualitativos, en general y específicamente, para captar información por medio de grupos focales parte de identificar esos espacios de organización social y de suponer que, quienes forman parte de cada espacio, comparten entre sí un conocimiento y una experiencia similar y pueden compartir algunos de esos elementos con los otros sectores poblacionales. (1997, p.105)

Por lo anterior, el número de entrevistas realizadas en esta investigación corresponde a los sujetos y representantes de las instituciones enunciadas anteriormente, así como a los exfuncionarios de las empresas prestadoras anteriores a la externalización que puedan brindar información al respecto.

Para las entrevistas se utilizó la siguiente codificación:

- EI1-i: Entrevistado Institucional N. i. Relacionado con funcionarios actuales de las entidades que hacen parte del Convenio 124 de 2007: EPQ en Liquidación, Alcaldía y Aguas del Atrato.
- EI2-i: Entrevistado Institucional N. i. Relacionado con exfuncionarios que en su momento hicieron parte de las empresas prestadoras de servicios AAA antes de la intervención
- EC-i: entrevistas realizadas a representantes de la comunidad.

Tabla 2. Entrevistas realizadas en la investigación

Código	Fecha	Cargo	Rol
EI1-1	03/10/2014	Director Proyecto	Operador AAA
EI1-2	06/10/2014	Profesional Proyecto	Operador AAA
EI1-3	14/10/2014	Líder Comercial	Operador AAA
EI1-4	30/09/2014	Asesor Jurídico	EPQ en Liquidación
EI1-5	15/10/2014	Secretaria Medio Ambiente	Alcaldía de Quibdó

Código	Fecha	Cargo	Rol
EI1-6		Asesor Ministerio de Vivienda	MVCT- No respondió la entrevista
EI2-1	07/10/2014	Ayudante de Redes- miembro del Sindicato	EPQ
EI2-2	08/10/2014	Operario de Plantas- Presidente del Sindicato	EPQ
EI2-3	15/10/2014	Jefe de Plantas- Gerente	EMPOCHOCÓ- IAAQ
EI2-4	16/10/2014	Jefe de Producción- Sub gerente de Aguas-Jefe de Planeación	EMPOCHOCÓ- IAAQ-EPQ
EC-1	16/10/2014	Vocal de Control	Representante de la comunidad

Por solicitud de los sujetos, algunas entrevistas fueron enviadas y respondidas a través de correo electrónico, otras fueron grabadas por voz y posteriormente se transcribieron en formato Word. Para el procesamiento de las entrevistas se utilizó el aplicativo Atlas.ti, el cual permite la clasificación de las respuestas de acuerdo a las categorías generadas:

- Logros y dificultades en la implementación del modelo de la externalización
- Percepción de la prestación de los servicios AAA durante la descentralización
- Percepción de la prestación de los servicios AAA durante la externalización
- Prestación del servicio durante la descentralización.

En la presentación de los resultados se incorporaron algunos apartes de las entrevistas, de acuerdo a las categorías enunciadas anteriormente.

2.3 Presentación y análisis de resultados

La presentación de los resultados se realiza de acuerdo a los objetivos planteados en el numeral 1.2, para ello se exponen en los siguientes subcapítulos:

- De la descentralización a la externalización de los servicios AAA en la ciudad de Quibdó
- El operador
- Análisis de indicadores
- Inversiones realizadas durante la externalización
- Prestación del servicio, logros y dificultades
- Perspectivas hacia el futuro
- Consideraciones finales

2.3.1 De la descentralización a la externalización de los servicios AAA en la ciudad de Quibdó

La construcción del acueducto de Quibdó inició en el año de 1944 con recursos del gobierno nacional, en sus comienzos la administración estuvo a cargo del municipio de Quibdó. Posteriormente en 1960, el Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL) conformó la empresa Agua Chocó para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado. En 1987 el INSFOPAL y el departamento del Chocó crearon las Empresas de Obras Sanitarias del Chocó (EMPOCHOCÓ Ltda), la cual se encontraba adscrita al entonces Ministerio de Salud como un organismo descentralizado del orden nacional.

Con la liquidación del INSFOPAL en 1988, el municipio retoma la administración del acueducto y obtiene el 65% de las acciones de EMPPOCHOCÓ Ltda, el resto de la participación correspondió al departamento del Chocó.

Al año siguiente se liquidó EMPPOCHOCÓ y mediante acuerdo 014 de mayo de 1989 se creó el Instituto de Acueducto y Alcantarillado de Quibdó (IAAQ), como una empresa del orden municipal. Afirma el entrevistado EI2-2, acerca del IAAQ:

“se crea como un empresa descentralizada del orden municipal con autonomía administrativa y financiera, debidamente saneada, pero mal planificada ya que carecía de una política pública definida que permitiera garantizar una buena organización interna y una clara orientación del manejo de sus recursos, lo cual generó gran parte de las dificultades de potencialización en la prestación de sus servicios y lógicamente un mayor desinterés del gobierno nacional para efectuar las inversiones necesarias para garantizar la prestación de un buen servicio. “

Los entrevistados EI1, EI2-2, EI2-3 y EI2-4 coinciden en afirmar que el IAAQ se creó en condiciones saneadas, es decir que la nueva empresa nació sin deudas debido a que éstas fueron asumidas por la nación y el municipio de Quibdó.

Entre 1995 y 1996, el IAAQ se convirtió en IAAQ ESP, una empresa industrial y comercial del estado, de acuerdo a los lineamientos de la ley 142 de 1994. En 1998, mediante acuerdo No. 22 se autorizó la fusión entre el IAAQ ESP y la Empresa Comercial de Saneamiento Básico, para la creación de las Empresas Públicas de Quibdó ESP, la cual inició operaciones el primero de enero de 1999. Frente a su creación el entrevistado EI2-4 manifestó:

“ [...] Años más tarde se conformó las EPQ , que lo único que hicieron fue cambiar de razón social debido a que heredó el déficit presupuestal del IAAQ y siguió con las mismas deudas y los mismos problemas en la prestación del servicio.

Por su parte, otro entrevistado señaló al respecto:

“La falta de vigilancia de las entidades de control, del gobierno nacional, incluso la omisión de la supervisión permitió que la empresa alcanzara un déficit presupuestal tan preocupante, que amenazaba la prestación del servicio público, en 1998 se aprobó estratégicamente una fusión entre el IAAQ y Empresas Varias Municipales y se crea EPQ ESP, empresa que arrastró con el pasivo de las anteriores y que fue sometida a un nivel mayor de incremento de su déficit presupuestal de manera progresiva, para justificar de mejor manera su inviabilidad, todo con el fin de entregarla a particulares en beneficio propio, lo cual no les fue posible, por la lucha del pueblo Quibdó, el sindicato y gran parte del Concejo Municipal quienes consideramos era un muy mal negocio que lo que denominamos un servicio público fuera administrado por particulares.” (Entrevistado EI2-2)

Como se puede inferir, se observa que con la liquidación del INSFOPAL inició la descentralización de los servicios públicos AAA en Quibdó. De acuerdo con la información suministrada por los entrevistados, las razones que llevaron a la crisis de las empresas prestadoras, durante este periodo, fueron las siguientes:

1. Los entrevistados EI2-3 y EI2-4, coinciden en afirmar que no hubo seguimiento ni acompañamiento por parte del gobierno nacional a la empresa recién creada, toda vez que se devolvieron a los municipios sin la respectiva asistencia técnica. Al respecto señala Abalos (2006):

En cuanto a la *asistencia técnica*, se justifica por el grado de inexperiencia por parte de los gobiernos locales para llevar a cabo nuevas responsabilidades. Ya que ésta puede variar entre los diferentes gobiernos locales, se dan varias opciones (aunque no son cerradas) para velar por la calidad de la infraestructura: el “acompañamiento” por parte

del gobierno central y sus agencias nacionales, la asistencia técnica que pueda proveer la ayuda internacional o la creación de asociaciones o *partenariados público-privados*. El caso colombiano, por ejemplo, abordó la devolución integral en la provisión de agua potable y servicios de alcantarillado a los gobiernos locales a finales de los años ochenta. (2006, p. 37)

2. Durante 1989 y 1999 el prestador de servicios públicos cambió de razón social cuatro veces y a excepción de la primera, las demás empresas cargaron el déficit presupuestal de la anterior, lo que no garantizó su sostenimiento. Lo anterior unido al bajo recaudo agudizó la crisis presupuestal de las empresas.

Nosotros como empleados de la empresa siempre estábamos tratando de hacer unas mediaciones entre la empresa y los trabajadores para prestar unos servicios en óptimas condiciones para la comunidad. En algunos aspectos la empresa se atrasaba con los honorarios de nosotros por el no pago de los usuarios, que acrecentaba la crisis. En algunos momentos teníamos que hacer cese de actividades para que les pudieran pagar o abonar a la deuda que la empresa tenía con nosotros. (....) En alguna ocasión llegaron hasta adeudarnos 14 meses y para que nos pagaran los gerentes de turno hacíamos una planificación para cortes de servicios y se cancelaba un mes o dos meses. (Entrevistado EI2-1)

3. Otro de los inconvenientes durante esta etapa fue la incidencia de la administración municipal en las decisiones de la empresa, según lo manifestado por dos de los entrevistados:

“Las empresas no eran auto sostenibles, porque habían bajas coberturas, bajos ingresos y no había forma de mejorar la eficiencia. También hubo injerencia del Concejo en las decisiones que en lugar de ser técnicas, fueron políticas. Se contrató mucho personal y la eficiencia era muy baja.” (Entrevistado EI2-3)

“[...] La administración municipal fue poco responsable y no fue fiel a su objeto en la prestación de los servicios, porque hubo nóminas paralelas y exceso de personal que generaron sobre costos.” (Entrevistado EI2-4)

4. Las inversiones realizadas en materia de infraestructura no fueron suficientes para garantizar los servicios a la creciente población de la ciudad. Según cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en el año 2.000 cerca del 35% de la población del municipio habitaba la zona

rural, esta cifra se redujo significativamente hasta el punto, que solo un poco más del 8% del total de la población se encontraba establecida en la zona rural para el años 2.005; de acuerdo con lo anterior tan solo en cinco años la zona urbana de Quibdó pasó a concentrar del 65% al 92% de la población total del municipio, lo que supone la ejecución constante de obras en Agua Potable y Saneamiento Básico, a fin de evitar rezagos en coberturas. Al respecto manifestaron los entrevistados:

“[...] Quibdó es una ciudad que tiene confluencia de personas que vienen de otros sitios. Anteriormente la población urbana del municipio era del 65%, ahora es del 90% por el desplazamiento y otras situaciones que se han presentado.” (Entrevistado E11-5)

“Durante mi periodo se gestionó un crédito ante FINDETER para ejecutar la etapa 1B del Plan Maestro de Acueducto que llevaba un retraso de tres años en la ejecución. Este Plan lo diseñó INGETEC. Con recursos de FINDETER y cofinanciación se ejecutaron obras tendientes a normalización del servicio de acueducto. El crédito fue asumido por el municipio. Se aprobaron 500 millones de pesos, más 1000 millones de apalancamiento para ejecutar esa obra, el municipio no tenía la capacidad técnica ni administrativa para ejecutar la obra. Se creó la Unidad Ejecutora de Quibdó para el plan Maestro de Acueducto. Yo fui director de esta unidad desde junio de 1993 hasta finales de 1997. Se gestionaron otros recursos para diseños de la etapa II del Plan Maestro y para el rediseño del sistema de alcantarillado de Quibdó.” (Entrevistado E12-3)

“El municipio no tuvo los recursos suficientes para complementar las inversiones, sino que hubo un deterioro paso a paso y se quedó con la deuda de los trabajadores, las deudas aumentaron y los ingresos no fueron suficientes para subsanar la parte laboral. El municipio no realizaba las transferencias para la operación del sistema, el recaudo no era suficiente, la deuda fue aumentando y la deficiencia del servicio también” (Entrevistado E12-4)

5. Un último aspecto a considerar frente a las crisis de las empresas durante la descentralización de los servicios AAA en Quibdó fue la deficiente gerencia de los recursos por parte de algunas administraciones. Señala el entrevistado E12-2:

“Es lamentable reconocerlo, pero la falta de una política clara de planificación a largo plazo frente al manejo de los servicios públicos en Quibdó, facilitó que los pocos recursos de la entidad fueran mal invertidos, otros despilfarrados por administradores que no tenían conciencia de la gestión que estaban llamados a desarrollar y los pocos recursos que enviaba el gobierno nacional se enterraron en tuberías por los barrios periféricos sin posibilidades de llevarles el servicio, lo cual fue un gran desacierto.” (Entrevistado E12-2)

Se concluye que las causas que llevaron a la crisis de las empresas prestadoras durante la descentralización, se ocasionaron a raíz de problemas dóciles de

administración que al no ser resueltos de manera oportuna, con el paso del tiempo se convirtieron en problemas perversos y dada su complejidad, desembocaron en la toma de las EPQ por parte de la SSSP en enero de 2005 mediante la resolución 00031 del mismo año.

A raíz de lo anterior, la SSPD contrató una consultoría para la estructuración de una solución empresarial que diera viabilidad a la prestación de los servicios AAA en Quibdó. Algunos de los resultados obtenidos por la consultoría fueron los siguientes⁶:

- Cobertura de acueducto 47%
- Cobertura de alcantarillado del 41%
- Cobertura de aseo del 47,5%
- Recaudo del 36% de lo facturado (a diciembre de 2005)
- Déficit anual operativo y administrativo de 1417 millones (2006)
- Pasivos laborales por salarios y prestaciones por 2152 millones de pesos (2006)

Como consecuencia de lo anterior, la SSPD ordenó la liquidación de las EPQ mediante la Resolución 20061300040455 del 24 de octubre de 2.006. Señala uno de los entrevistados:

“La liquidación se realizó en el año 2006, todos los trabajadores quedamos por fuera de la empresa de un día para otro. La SSPD vino a realizar un monitoreo a la empresa y dijeron que no era viable, cerraron las puertas y no dejaron entrar a ningún trabajador; dijeron que estaba en liquidación y entró ETASERVICIOS.” (Entrevistado EI2-4)

Entre octubre de 2006 y junio de 2008, la prestación de los servicios AAA estuvo a cargo de la empresa ETA Servicios. El 31 de marzo del 2008 se suscribió el Convenio 001 entre EPQ en liquidación y Empresas Públicas de Medellín ESP (EPM), para el mantenimiento y operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en la ciudad de Quibdó; desde junio de 2008, dichos servicios son operados por el Proyecto Aguas del Atrato, perteneciente a la empresa Aguas Nacionales EPM SAESP, filial del grupo EPM.

2.3.2 El Operador

Aguas Nacionales EPM SA ESP es una filial de Empresas Públicas de Medellín, constituida el 29 de noviembre de 2002, inicialmente como EPM Bogotá Aguas SA

⁶ Fuente: Resolución 20061300040455 del 24 de octubre de 2.006

ESP y posteriormente en 2009 cambió su domicilio a Medellín y su razón social a Aguas Nacionales EPM SA ESP. La naturaleza jurídica de la empresa es de carácter mixto tipo sociedad anónima; actualmente tiene a cargo la construcción y operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Planta Bello (Antioquia) y el proyecto Aguas del Atrato para la prestación de los servicios AAA en Quibdó (Chocó), este último en el marco del Convenio de colaboración 001 de 2008 suscrito con Empresas Públicas de Quibdó en liquidación.

Aguas del Atrato se encuentra conformado por tres áreas principales: Gestión Técnica, Gestión Comercial y Gestión Recursos.

1. Gestión Técnica: encargada de la operación de los servicios AAA y conformada por los siguientes procesos:
 - Producción: tiene como función la captación, potabilización y almacenamiento de agua.
 - Distribución: encargado de la operación y mantenimiento de las redes de acueducto.
 - Transporte de aguas residuales: encargado del mantenimiento y operación del alcantarillado sanitario de la ciudad; el alcantarillado de aguas lluvias se encuentra bajo la responsabilidad de la administración municipal.
 - Aseo: encargado de la recolección y transporte de residuos sólidos, así como el barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
 - Desarrollo de proyectos de infraestructura: encargado de la gestión y desarrollo de proyectos para la expansión y optimización de los servicios AAA.
 - Gestión Ambiental: encargado de ejecutar acciones para la prevención y mitigación de los impactos negativos en el desarrollo de los proyectos de infraestructura, así como la protección de los recursos naturales asociados a la prestación de los servicios AAA.
2. Gestión Comercial: encargada de la atención de los usuarios de los servicios AAA. Se encuentra integrada por las siguientes dependencias:
 - Atención al cliente: encargado de la recepción y atención de las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQRs) de los clientes

- Facturación: realiza la lectura, liquidación, generación y entrega de la factura a los usuarios.
 - Recaudo: se registran los valores pagados por los usuarios.
 - Cartera: realiza el cobro persuasivo a los usuarios morosos
 - Gestión Social: este proceso realiza actividades de acompañamiento, comunicación y educación a los clientes encaminados a fortalecer la gestión operativa y comercial de la empresa con la comunidad.
3. Gestión de Recursos: se encarga de la planificación y administración de los recursos humanos, técnicos y financieros de la empresa. Se encuentra integrado por las siguientes áreas:
- Gestión humana y desarrollo organizacional: encargada de la gestión del recurso humano mediante la selección del personal, bienestar laboral, salud ocupacional, capacitación y evaluación del desempeño.
 - Gestión financiera: encargada de liderar la construcción del presupuesto, así como su seguimiento y control. A su vez se encuentra conformada por las áreas de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto.
 - Gestión documental: su función es controlar y proteger la documentación que se genera y llega a la empresa.
 - Compras y logística: planea y contrata la adquisición de bienes y servicios

Con corte a 2013, Aguas del Atrato tenía una planta de personal de 102 trabajadores, los cuales reciben el pago de manera puntual y quincenal. El Director del proyecto así como el personal de la empresa son escogidos mediante procesos de selección realizados a través de convocatorias públicas. La empresa se encuentra certificada ante el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC).

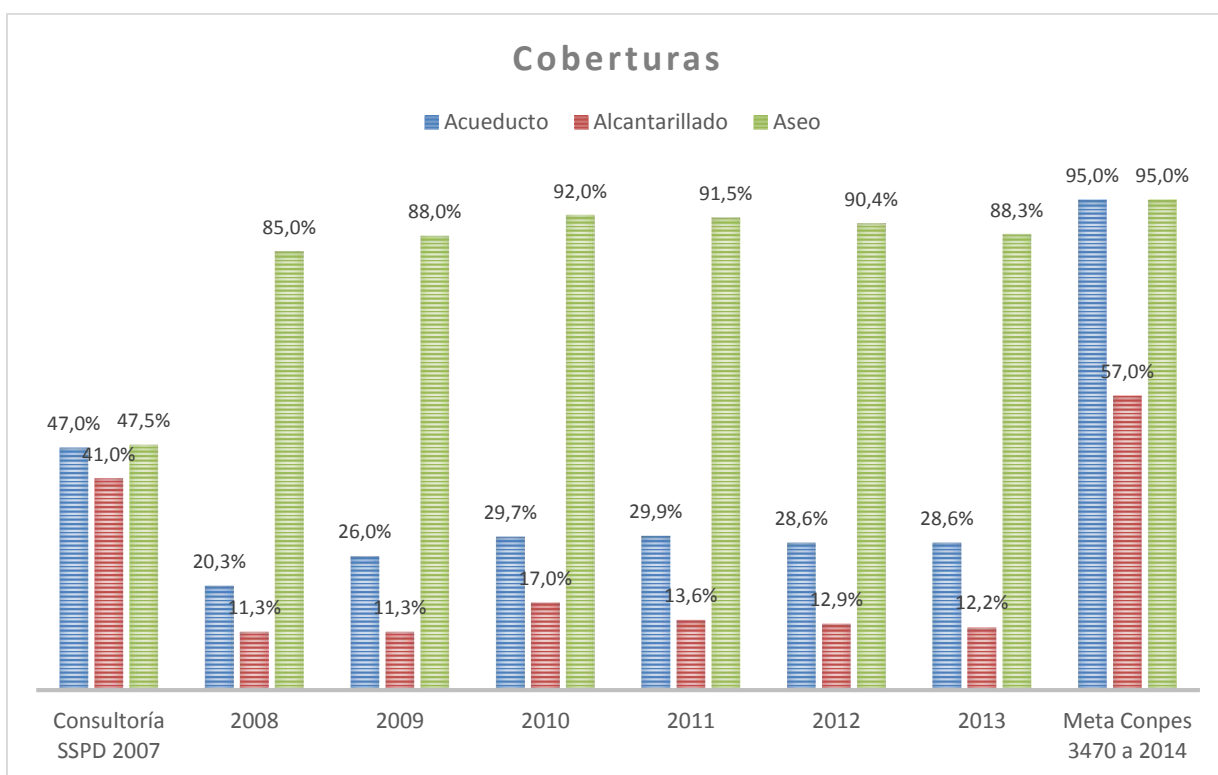
2.3.3 Análisis de indicadores

En el presente análisis se estudiaron los indicadores correspondientes a coberturas de los tres servicios, continuidad en la prestación del servicio de acueducto, y porcentaje de recaudo.

2.3.3.1 Coberturas

El indicador de cobertura por definición es la relación entre el número total de usuarios de cada servicio y el número de usuarios potenciales en la ciudad, su resultado se mide en porcentaje. Según la consultoría contratada por la Superintendencia de Servicios Públicos, en 2006 la ciudad tenía una cobertura de acueducto del 47%, en alcantarillado 41% y aseo 47,5%, cifras que se encuentran en discusión en atención a que en ese momento no existía un inventario de la red existente tanto en acueducto como alcantarillado.

Gráfica 1. Coberturas alcanzadas durante la operación



Fuente: Documento Conpes 3470 2004, Aguas del Atrato
Elaboración propia

Acueducto

Según lo manifestado por Aguas Nacionales EPM SA ESP, la cifra cobertura de acueducto reportada en 2006 por la consultoría no corresponde a la realidad debido a que una vez organizada la base de datos de usuarios, se reportó un valor de 20,3% en 2008; en el mismo año inicia la formulación de una serie de proyectos ante el entonces MAVDT, que una vez aprobados dieron inicio al Plan

de Obras e Inversiones para alcanzar las metas de cobertura. De esta manera en el año 2009 comienza la ejecución de los proyectos de optimización y ampliación de redes en la ciudad, lo que permitió un incremento de más de 9 puntos porcentuales entre 2008 y 2011. No obstante a lo anterior, con corte a 2013 se tiene una cobertura inferior debido a los usuarios desvinculados del sistema por problemas asociado a la vetustez de las tuberías. Al respecto afirma uno de los entrevistados:

“[...] ocurrió que en algunos sectores donde se venía prestando el servicio se tuvieron que retirar usuarios por problemas en las redes. Aproximadamente 1000 usuarios fueron retirados del sistema. En diciembre de 2013 teníamos 8200 usuarios y hoy en día estamos a 7700 clientes. (Entrevistado EI1-3)

El documento CONPES 3470 estableció una meta del 95% al 2014, cifra que no se ha alcanzado por el retraso en la construcción de la línea de impulsión, las estructuras portantes de Zona Minera y Zona Norte, el nuevo bombeo desde Planta Playita hacia las estructuras, proyectos que se encuentran actualmente en ejecución. El entrevistado EI1-3 mencionó lo siguiente:

“Con respecto al servicio de acueducto, la ampliación de cobertura estaba centrada en dos grandes proyectos, uno de ellos los tanques de Zona Minera y Zona Norte con el que se esperaba la vinculación de 18000 clientes. El contratista no cumplió con los términos esto ocasionó retrasos en las obras al punto que hoy en día no están los clientes que debiéramos tener vinculados desde el 2012. El retraso de las obras afectó la ampliación de cobertura.”

Alcantarillado

Al igual que en el caso anterior, la cobertura que se estableció en 2006 por la consultoría no corresponde a la realidad. Entre 2009 y 2011 se da un incremento de cobertura por la instalación de más de 6 kilómetros de redes de alcantarillado, sin embargo se observa un descenso de la cobertura hasta el 2013 por la desvinculación de usuarios. En comparación con el servicio de acueducto, en alcantarillado las inversiones han sido menores, principalmente por la priorización que se le ha dado al servicio de acueducto y a los altos costos que se requieren para el aumento de usuarios. Afirman dos de los entrevistados:

“En el caso de alcantarillado, el proyecto no contempló nuevas obras que permitieran la ampliación de cobertura, se está realizando un estudio del Plan Maestro para el Acueducto y Alcantarillado de la ciudad. Hemos tenido otro agravante, en medio de las PQRs se ha detectado que clientes que teníamos registrados en nuestra red, estaban en realidad conectados a un box coulvert, o a una zanja o una quebrada y tuvimos que sacarlos del sistema y tampoco hemos tenido obras para recuperar a esos clientes.” (Entrevistado EI1-3)

“En acueducto y alcantarillado las coberturas son mínimas, Quibdó necesita sobre todo coberturas de alcantarillado, porque en últimas la problemática se va presentando más, los contaminantes que caen a las fuentes hídricas y también tiene una incidencia sobre las personas frente a las enfermedades que se pueden producir”

Aseo

De los tres servicios, el de aseo presenta mayor cobertura hasta el momento. Entre 2007 y 2013 hubo un incremento superior a 40 puntos porcentuales. En 2009 la empresa adquirió a través de los recursos del Convenio, tres vehículos compactadores, dos con capacidad de 20 y uno de 14 yardas cúbicas; en 2013 se adquirió por medio de los recursos de la operación un cuarto vehículo con capacidad de 20 yardas cúbicas. Según lo manifestado por el entrevistado N. E11-2 :

“La cobertura del servicio no alcanza el 100% debido a las restricciones de acceso a muchos sectores, la ciudad ha estado creciendo desorganizadamente creando zonas de difícil acceso muy pobladas a las cuales no puede ingresar el vehículo recolector.”

2.3.3.2 Continuidad

Este indicador guarda relación con el promedio en número de horas de prestación del servicio de acueducto; al respecto no fue posible conseguir los registros de 2007 hasta 2010, debido que solo se diligencian formalmente desde el 2011.

De acuerdo con la información suministrada por la empresa, la ciudad se encuentra dividida en 10 sectores hidráulicos, el promedio de horas de servicio depende del aseguramiento de los predios, esto es que cuenten con micromedición y flotadores en las viviendas para evitar desperdicios por reboses, además la zona debe tener controladas la fugas en la red. Es así como el barrio Niño Jesús, por ejemplo, cuenta con 24 horas de servicio mientras que el sector de Medrano solo tiene una hora de servicio al día.

En la gráfica N. 2 se observa entre 2011 y 2013 un incremento de casi 5 horas en la prestación de servicio, según lo manifestado por la empresa, gracias al Plan de Optimización el cual tiene como objetivo disminuir las pérdidas técnicas y comerciales en el sistema de distribución y aumentar la continuidad del servicio de acueducto; su implementación inició en el 2012 en los sectores Niño Jesús y Centro mediante la delimitación física de los circuitos hidráulicos, la reposición de tubería (caso Niño Jesús) y el aseguramiento de predios.

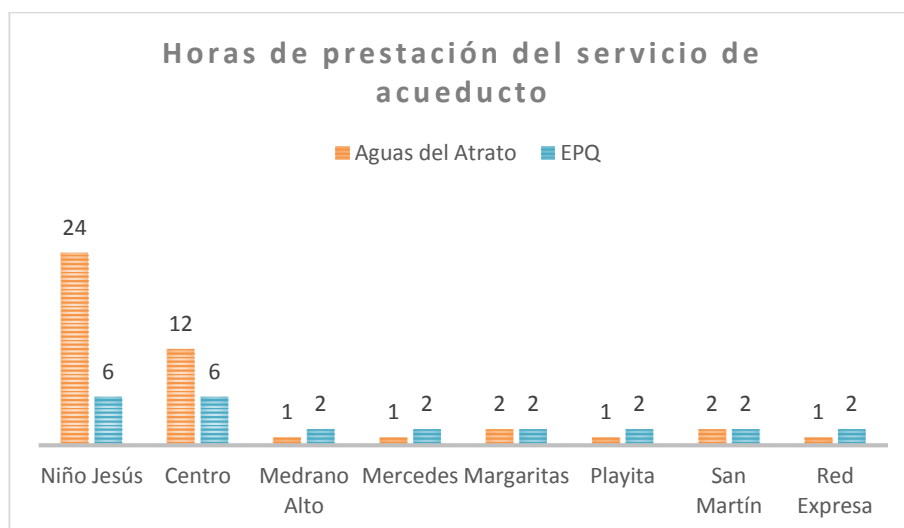
Gráfica 2. Continuidad de la prestación del servicio de acueducto



Fuente: Aguas del Atrato
Elaboración propia

Por información del entrevistado N. E12-1, anterior fontanero de las EPQ, el número de horas en la prestación del servicio de acueducto en el caso del Centro se realizaba tres veces al día, de 6:00 am a 8:00 am, 12:00 m a 2:00 pm y de 6:00 pm a 8:00 pm; en la actualidad este sector cuenta con 12 horas de servicio de 6:00 am hasta las 6:00 pm.

Gráfica 3. Horas de prestación del servicio por sectores hidráulicos



Fuente: Aguas del Atrato, entrevistado N. E12-1
Elaboración propia

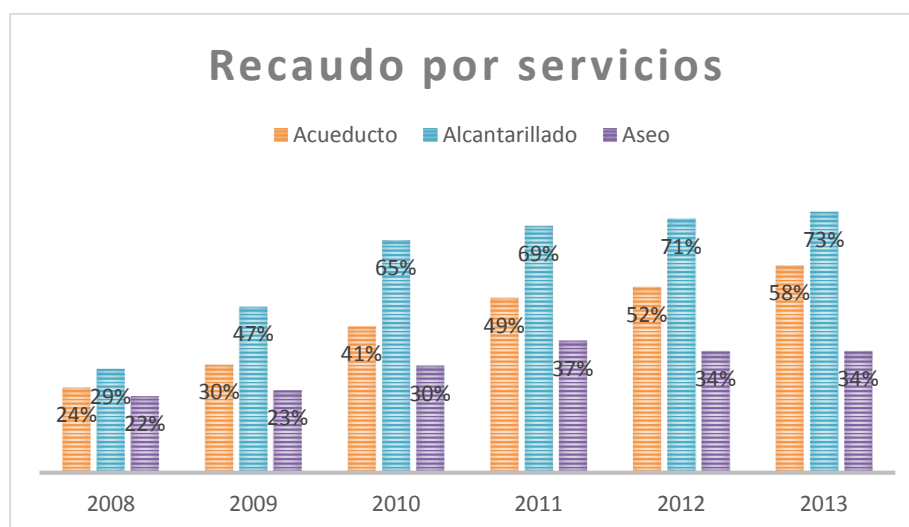
En la gráfica N. 3 se observa aumento en la continuidad del barrio Niño Jesús y Centro, los cuales conforman el 66% de los usuarios del servicio de acueducto en la actualidad. En el resto de sectores la continuidad no se incrementó debido a que se requiere la reposición de redes, micromedición y aseguramiento de predios. Los entrevistados E11-1 y E11-2, coincidieron en afirmar que uno de los

logros más importantes en la operación de Aguas del Atrato ha sido el aumento de la continuidad.

2.3.3.3 Recaudo

En el año 2005, el recaudo de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo alcanzó el 36%. Para el mismo año, el promedio de recaudo de acueducto y alcantarillado alcanzaba el 50% de lo facturado, es decir 50.1 millones al mes por ambos conceptos, mientras que en aseo se alcanzó el 23%, 27,4 millones por mes⁷. Lo anterior afectó de manera importante las finanzas de las EPQ. Desde la operación de Aguas del Atrato se observa un aumento progresivo del recaudo, en acueducto por ejemplo, se dio un salto del 24% en 2008 hasta el 58% en 2013, mientras que en alcantarillado y aseo el incremento para el mismo periodo fue de 44 y 12 puntos porcentuales respectivamente. Paradójicamente el servicio de alcantarillado, de menor cobertura, es el que tiene mayor porcentaje de recaudo, mientras que en aseo, el de mayor cobertura, presenta el menor porcentaje de recaudo.

Gráfica 4. Porcentaje de recaudo por servicios

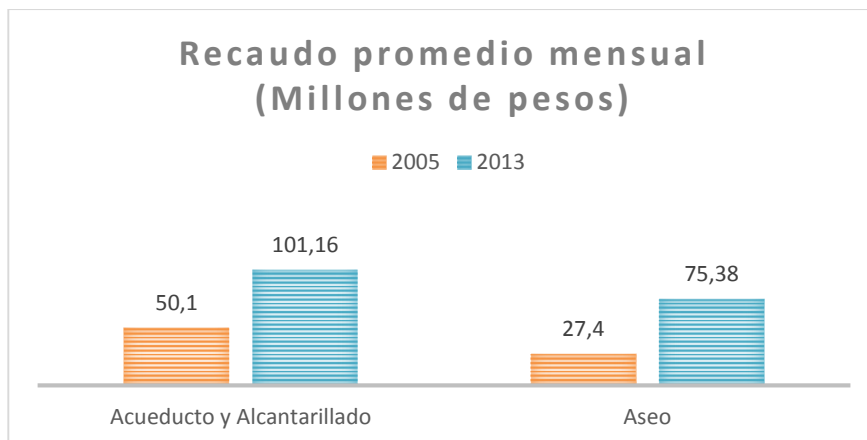


Fuente: Aguas del Atrato
Elaboración propia

De otra parte, entre el 2005 y 2013 el recaudo promedio mensual combinado de acueducto y alcantarillado (101,16 millones de pesos) se incrementó casi el doble, mientras que para el mismo periodo en el servicio de aseo (75,38 millones), aumentó 2,75 veces.

⁷ Fuente: SSPD Resolución 20061300040455 de 2006

Gráfica 5. Recaudo promedio mensual



Fuente: SSPD Resolución 20061300040455 de 2006, Aguas del Atrato
Elaboración propia

No obstante a lo anterior, el recaudo obtenido sigue siendo bajo para la operación óptima de la empresa y ha incidido en el déficit operacional. Para los entrevistados EI1-1, EI1-2, EI1-3, EI1-4 y EI1-5 el bajo recaudo constituye una de las dificultades que ha tenido Aguas del Atrato durante la operación. Igualmente los entrevistados EI2-1, EI2-2, EI2-3 y EI2-4 (exfuncionarios de las empresas anteriores a la externalización) manifestaron que el bajo recaudo fue uno de los factores que agravó la crisis financiera de las anteriores empresas.

2.3.4 Inversiones realizadas en el marco del Convenio 124 de 2007

De este convenio proviene la mayor parte de los recursos del POI, para ello la Nación a través de MVCT gira los recursos a una fiducia que a su vez realiza los respectivos pagos a los contratistas con la autorización del Comité Fiduciario integrado por representantes del MVCT, EPQ, Aguas del Atrato y la Alcaldía de Quibdó.

El Convenio 124 de 2007 contemplaba una serie de inversiones en agua potable y saneamiento básico para alcanzar unas coberturas definidas en el documento Conpes 3470 de 2007. Con corte a 2013, se han invertido cerca de 29.600 millones de pesos principalmente en:

- Instalación de 41,2 km de tubería de acueducto⁸
- Instalación de 5,4 km de tubería de alcantarillado
- Instalación de 4000 micromedidores

⁸ Incluye la instalación de la línea de impulsión a los tanques de Zona Minera y Buenos Aires

- Adquisición de tres vehículos compactadores
- Estudios y diseños del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado
- Optimización de las plantas de tratamiento

El 12 de noviembre de 2009 se firmó un otrosí por la suma de 12.000 millones de pesos de la Bolsa TODOS POR EL PACIFICO, en el marco del Convenio 069 de 2009 cuyo objeto es brindar apoyo financiero al Municipio de Quibdó para la ejecución del Plan de Obras de Inversión que garantice la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Quibdó. Los recursos se destinaron para la Construcción y referenciación de las líneas de impulsión a los Tanques de Buenos Aires y Zona Minera. Este proyecto ha tenido diversos inconvenientes técnicos y contractuales que conllevaron a su liquidación en 2013, este es sin duda alguna uno de los proyectos más importantes debido a que con su ejecución, la ciudad hubiera alcanzado una cobertura cercana al 95%.

2.3.5 Prestación del servicio, logros y dificultades

De acuerdo a la información consultada, se reconoce una cultura administrativa que trabaja con transparencia orientada a logros y resultados, lo que ha permitido atender al usuario de manera oportuna y prestarle un mejor servicio a pesar de las dificultades que se presentan en la operación. Todos los actores institucionales coincidieron en afirmar que el bajo recaudo constituye una de las dificultades principales. La tabla N. 3 reúne en resumen los principales logros y dificultades que se han presentado durante la gestión de Aguas del Atrato.

Tabla 3. Logros y dificultades durante la externalización

Logros	Dificultades
<ul style="list-style-type: none"> • Existe mayor confianza de la ciudadanía hacia el prestador de servicios AAA • Cultura administrativa orientada a logros y resultados • El proyecto ha dejado capacidad instalada en la región • Ampliación de Cobertura en aseo del 47,5% al 88,3% • Modernización de plantas y aseguramiento de la calidad Reposición de redes de 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico incompleto o sobrevalorado • Baja calidad en la información de entrega • Retraso en obras y proyectos • El mal estado de las vías deteriora los vehículos y no permite el acceso en algunos sectores de la ciudad • Los recursos proyectados para la solución

Logros	Dificultades
<p>acueducto (29 km) Aumento de continuidad y presión, por primera vez se le suministró agua a tres sectores de la ciudad las 24 horas (acueducto)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aseguramiento de recursos para aumentar cobertura de 30% a 95 % (acueducto) • Puesta en funcionamiento de la estación de aguas residuales la Bombita (alcantarillado) • Diseño del sistema de alcantarillado Aumento de recaudo del 20 al 46% 	<p>empresarial no correspondieron al diagnóstico realizado</p> <ul style="list-style-type: none"> • La vetustez de las tuberías que no se han repuesto ha ocasionado el retiro de usuarios de acueducto y alcantarillado.

Fuente: Información recolectada en la investigación

Elaboración propia

En cuanto a las percepciones del servicio actual, el representante de la comunidad y los actores institucionales que una vez trabajaron para las anteriores empresas prestadoras, manifestaron lo siguiente:

“La gente ha tenido mucha aceptación, se siente que el servicio ha mejorado, las personas están muy satisfechas en cuanto a la prestación del servicio, la recolección de las basuras, hay tranquilidad en un sector de la comunidad quibdoseña, porque las personas saben que el agua es mejor tratada, es un agua que se pueda tomar directamente de la llave. Una sugerencia para mejorar es que la empresa debe llegar un poco más a las comunidades, hacerles capacitaciones a las personas sobre su labor” (Entrevistado EC-1)

“El operador de Aguas del Atrato ha venido trabajando para el aumento de la continuidad y se vienen construyendo obras para llevar aguas a muchos sectores.” (Entrevistado EI2-1)

“Existen diferencias claras y evidentes y están dadas principalmente en el interés del gobierno nacional de invertir importantes recursos para tratar de garantizar la prestación de servicios de acueducto y alcantarillado en Quibdó.” (Entrevistado EI2-2)

“El servicio ha mejorado, pero se requiere mayor coordinación entre la coordinación de la alcaldía y el operador.” (Entrevistado EI2-3)

“El servicio ha mejorado porque hay una planeación más estructurada, los recursos se utilizan de manera organizada. Persiste un problema y es que la mayoría de la población tiene poca cultura de pago. El invierno frecuente en la región hace que la

gente se despreocupe y resuelva su problema de manera individual con el agua lluvia.” (Entrevistado EI2-4)

De acuerdo con lo anterior, los entrevistados citados coinciden en afirmar que el servicio ha mejorado en manos de un prestador externo. En cuanto a la prestación del servicio, se encontraron los siguientes logros y dificultades.

Acueducto

El acueducto de Quibdó fue diseñado inicialmente para una población de 20.000 habitantes en 1930 por el Ing. Luis Felipe Valencia, su construcción inició en 1944 con recursos del gobierno nacional, en sus comienzos la administración estuvo a cargo del municipio de Quibdó.

Las principales dificultades encontradas por el operador fueron: bombeo insuficiente en la captación, plantas de tratamiento obsoletas, tuberías en alto deterioro por su antigüedad lo que contribuía a grandes pérdidas por agua no contabilizada, bajas presiones, reducida continuidad y en algunos casos contaminación en la red.

Con la llegada del operador, se inició la optimización de la infraestructura de acueducto, optimización de las plantas, reposición de tuberías y la implementación del Plan de Optimización que ha permitido aumentar la continuidad y las presiones en los sectores intervenidos (Niño Jesús, Centro e Institucional)

Alcantarillado

El Alcantarillado de Quibdó fue diseñado en 1980 por el Ing. Juan José Figueroa Díaz Granados. Si bien el estudio contempló la construcción de la estación de bombeo de aguas residuales, subestimó la población futura de la ciudad y no tuvo en cuenta soluciones para las quebradas la Yesca, Caraño y Aurora, zonas que actualmente se encuentran ocupadas e invadidas por los habitantes del sector. Las anteriores razones condujeron a que el alcantarillado llegara a su capacidad en poco tiempo.

De acuerdo a información suministrada por la empresa, el sistema de alcantarillado de la ciudad actualmente cuenta con 27 km de tubería, de las cuales cerca del 47% se encuentran en mal estado y requieren reposición en el corto plazo. Durante los tres primeros años de la operación la empresa logró reponer 6 km de tubería, no obstante a lo anterior los recursos del Convenio 124 de 2007 se han priorizado en el servicio de acueducto y son insuficientes para atender esta

problemática. La mayor parte de las quejas son realizadas por obstrucciones en la red y son atendidas mediante mantenimientos de la red de alcantarillado.

Aseo

Las EPQ operaban el servicio con vehículos recolectores en mal estado y volquetas alquiladas que eran insuficientes para atender la ciudad, situación que ocasionaba su suspensión frecuente. Aguas Nacionales ha adquirido hasta la fecha 4 vehículos compactadores los cuales cumplen con las especificaciones exigidas por la normatividad, además cuenta con volqueta en alquiler para recolección de escombros y residuos de gran volumen para prestar un mejor servicio. A pesar de lo anterior, el entrevistado E11-2 manifestó que hay dificultades en la prestación:

“[...]el usuario no reconoce la importancia de pagar la tarifa a un servicio tan importante y de cumplimiento frecuente; una de las principales dificultades de la prestación del servicio es el estado de las vías, dado su deterioro afecta frecuentemente los vehículos asociados a la recolección, para una empresa con recursos limitados para mantenimiento dado el bajo recaudo es complejo sostener la infraestructura, del mismo modo la falta de cultura del ciudadano que presenta los residuos en días y horarios que no corresponden, dando la sensación de que la ciudad está siempre sucia y que el operador no realiza correctamente su labor.”

2.3.6 Perspectivas hacia el futuro

A menos de un año del vencimiento del Convenio 124 de 2007 no se han cumplido muchas de las metas propuestas durante su objeto, sin embargo continúan proyectos en ejecución.

Aseo: El servicio de aseo es el que atiende mayor número de usuarios y por ende tiene mayor cobertura (88,3% en 2013). Además de los cuatro vehículos compactadores existentes, la empresa gestiona un quinto vehículo y un buldozer para la disposición de los residuos sólidos. Igualmente se encuentra en proyecto la instalación de una báscula para el pesaje de los vehículos a su llegada al botadero. Como se mencionó anteriormente, hasta tanto el municipio no realice ampliación de gran parte de las vías especialmente en los barrios periféricos, no será posible ampliar la cobertura de este servicio.

Acueducto: continúan en ejecución los siguientes proyectos: instalación de 42 km de redes de acueducto por parte de FINDETER, la terminación de la línea de impulsión y las estructuras portantes de Zona Minera y Zona Norte, y la construcción e instalación del bombeo desde planta Playita hasta las estructuras

portantes. Con la concreción de estos proyectos la ciudad alcanzaría una cobertura cercana al 95%.

Alcantarillado: Este es el servicio que menor cobertura alcanzará debido a su gran rezago y a que la priorización de las obras se encuentran en el servicio de acueducto. Para el aumento de cobertura se requieren fuertes inversiones durante los próximos años. En materia de proyectos se gestiona el alquiler de un vehículo succión presión para la limpieza y mantenimiento de las redes de alcantarillado.

El nuevo operador

La SSPD ha planteado los siguientes escenarios:

1. Devolver las EPQ al municipio de Quibdó: en este caso la administración municipal tendría que asumir los 42. 500 millones del déficit de la empresa y prestar el servicio a través de las EPQ.
2. Creación de una nueva ESP: en este escenario se deben definir los accionistas y sus respectivos aportes, de otra parte se requiere facultades del Concejo para su creación.
3. Prestación directa a través del municipio: este escenario sería viable si las condiciones técnicas y económicas del servicio lo permitan, igualmente la alcaldía debería asumir el pasivo pensional de las EPQ y demás gastos asociados al déficit.
4. Creación de una ESP del orden nacional: esta alternativa sería viable siempre y cuando se descarten los anteriores escenarios; con lo anterior, la Nación asumiría la prestación en virtud del artículo 8.6 de la ley 142 de 1994.

El Concejo de Quibdó mediante acuerdo 020 del 28 de agosto de 2014, autorizó la creación y constitución de una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo en Quibdó; las facultades entregadas a la Alcaldesa actual, tienen un término de 8 meses dentro de los cuales se deberán adelantar las respectivas gestiones. Según lo consignado en el acuerdo, la nueva empresa podrá ser oficial o de economía mixta y será descentralizada administrativa y financieramente. El representante de la administración municipal expresó lo siguiente:

“Ya teneos el acuerdo, a la alcaldesa se le dieron facultades para poder crear esa nueva empresa, posiblemente sea una empresa mixta, todavía no hemos definido pero eso si estamos tratando de que sea la mejor opción para los quibdoseños.” (Entrevistado E11-5)

Cabría preguntarse frente a lo anterior: los servicios públicos regresarían al anterior esquema de descentralización?

2.3.7 Consideraciones finales

De acuerdo a los resultados obtenidos en la presente investigación, se observa que durante la descentralización de los servicios AAA en Quibdó, se presentaron problemas dóciles de administración que al no resolverse de manera oportuna ocasionaron problemas perversos que desembocaron en la toma de las EPQ por parte de la SSPD.

Por otra parte, las metas que se plantearon en términos de cobertura no se han cumplido pese a los esfuerzos realizados por los actores institucionales. No obstante a lo anterior, la continuidad del servicio de acueducto se ha incrementado al igual que el porcentaje de recaudo. Con referencia a la percepción del servicio, los entrevistados coinciden en afirmar que la prestación del servicio ha mejorado a cargo de Aguas del Atrato con respecto a las EPQ, antes de su intervención. Uno de los problemas que persiste en la actualidad es el bajo nivel de recaudo asociado a la cultura de pago de la ciudadanía, situación que ha incidido de manera negativa en el presupuesto de la empresa.

A menos de un año de cumplirse el plazo para la entrada de otra empresa prestadora de servicios AAA, la administración municipal ya cuenta con las facultades del Concejo para su creación, sin embargo aún no se tiene claro cuál será su naturaleza.

Como resultado del presente trabajo, se evidencian algunas diferencias de tipo administrativo entre el esquema de la descentralización y la externalización de los servicios AAA, en la tabla N. 4 se resumen algunas de ellas:

Tabla 4. Diferencias encontradas entre la descentralización y externalización

Esquema organizacional	Descentralización	Externalización
Administración	Marcada debilidad institucional	Cultura administrativa orientada al cumplimiento de metas, la empresa cuenta con certificado de Calidad del ICONTEC.

Esquema organizacional	Descentralización	Externalización
Incidencia de la administración municipal en las decisiones de la empresa	Alta	Baja
Escogencia del personal	Nombrados de manera directa	Proceso de selección mediante convocatoria pública
Inversiones en infraestructura	Créditos de cofinanciación, presentación de proyectos ante la nación	Recursos del Convenio 124/07, presentación de proyectos a la nación, recursos de la operación
Ingresos de la empresa	Transferencias del municipio y recaudo	Transferencias del municipio y recaudo
Planta de personal	116 (corte a 2005, fuente Entrevistado EI2-2)	102 (corte a 2013)
Porcentaje de recaudo	36%	50%
Pago de salarios	Se realizaba de acuerdo a los ingresos de la empresa	Se realiza de manera puntual quincenalmente
Prestación del servicio (Percepción de los entrevistados)	Deficiente	Existen mejoras

2.4 Conclusiones

Durante el proceso de descentralización de los servicios públicos en Quibdó (1988 y 1999), se presentaron problemas administrativos, técnicos y operativos que desembocaron en la intervención de las EPQ por parte de la SSPD. En resumen la crisis obedeció a los siguientes aspectos:

- No hubo seguimiento ni acompañamiento por parte del gobierno nacional a la nueva empresa que se le entregó al municipio de Quibdó, lo que causó desaciertos administrativos.
- A excepción del IAAQ, las empresas que se constituyeron continuaron con el déficit presupuestal y laboral de las anteriores, lo que sumado al bajo recaudo no les permitió ser auto sostenibles.
- La injerencia de la administración municipal en las empresas prestadoras ahondó su crisis toda vez que las decisiones al interior de ellas no obedecieron a un carácter técnico.

- Las obras que se ejecutaron durante este periodo no atendieron la creciente demanda de la población de la ciudad, lo que ocasionó un rezago en las coberturas de acueducto y alcantarillado especialmente.
- Algunas obras se ejecutaron sin la debida priorización, tal fue el caso de la tubería instalada en los barrios periféricos de la ciudad que hasta la fecha no han tenido agua.

Al igual que en los casos de externalización implementados en Palmira y en los tres municipios de Antioquia donde el modelo tuvo éxito, en Quibdó se fijaron claramente las responsabilidades de cada uno de los actores mediante los convenios suscritos, se han realizado inversiones importantes en infraestructura y la administración municipal contribuye a su financiación; no obstante a lo anterior, se han tenido inconvenientes por las siguientes razones:

- El diagnóstico inicial no se encontraba ajustado a la realidad, situación que conllevó a que los recursos que se plantearon inicialmente en el Conpes 3470 de 2007, hoy en día sean insuficientes para dar solución a la problemática de los tres servicios.
- El bajo recaudo ha incidido negativamente en las finanzas del operador, gran parte la ciudadanía no ha tenido corresponsabilidad en el pago de los servicios públicos, especialmente en sectores donde hay cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Las metas planteadas en cobertura no se han cumplido en atención a que se encuentran directamente ligadas a la ejecución de varios proyectos, en el caso acueducto a la construcción de la línea de impulsión, las estructuras portantes de Zona Minera, Zona Norte y el bombeo desde Planta Playita hacia dichas redes, contratos que se encuentran en ejecución. Con la culminación de los anteriores proyectos, la ciudad alcanzaría una cobertura cercana al 95%. En el caso del servicio de Aseo, no es posible aumentar la cobertura hasta tanto la administración municipal logre ampliar los accesos a determinados sectores de la ciudad. El servicio de alcantarillado es el que presenta menor cobertura, principalmente por la priorización que se la ha dado a los proyectos de acueducto, se requieren importantes inversiones durante los próximos años con el fin de aumentar el número de usuarios.

Pese a lo anterior, con los proyectos ejecutados hasta el momento se ha mejorado la infraestructura y las condiciones de los servicios. En acueducto existe un

aumento de la continuidad y de presiones en la red, especialmente en los sectores optimizados; en aseo se incrementó la cobertura notablemente y la frecuencia de prestación del servicio; en el aspecto gerencial ha existido transferencia de conocimiento, recuperación de la confianza y la aplicación de mejores prácticas administrativas; los actores entrevistados coinciden en afirmar que la prestación del servicio ha mejorado con el operador externo.

Un ejercicio interesante posterior a esta investigación, consistiría en realizar una evaluación con corte al 2015, fecha en la que termina el proyecto Quibdó, a fin de establecer los avances de los distintos proyectos que se encuentran en ejecución; de otro lado valdría la pena preguntarse si la nueva empresa que iniciará el año próximo a prestar los servicios AAA en Quibdó, retornaría al anterior esquema de descentralización o por el contrario continuará bajo el modelo de externalización. Sea cual fuere la decisión que tomen la SSPD y la administración municipal, es conveniente tener en cuenta las lecciones aprendidas durante éstos periodos a fin de no cometer los mismos errores.

3 Referencias bibliográficas

Acuerdo, 020 de 2007, Concejo de Quibdó

Abalos J. L. (2006). La gestión y prestación de los servicios públicos en el marco de la descentralización. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)

Bonilla, Elssy& Rodríguez, Penélope. (2000). La investigación en ciencias sociales más allá del dilema de los métodos: capítulo 4. Bogotá: Uniandes, Norma. pág. 105

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2001). El estado del arte de la regulación en el sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. Bogotá: CRA

Convenio, 124 de 2007, MAVDT

Convenio, 001 de 2008, EPQ en liquidación

Cuervo G, L.M. (2005). Servicios públicos domiciliarios en Colombia: la reforma diez años después. En Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Febrero-Julio, Issue 14, p 27-55

Corbette P. (2007). Metodología y Técnicas de Investigación Social, Edición Revisada. Editorial Mc. Graw-Hill. España

Defensoría del Pueblo (2009). Informe diagnóstico del cumplimiento al Derecho Humano al agua en el departamento del Chocó, Análisis de Políticas Públicas con perspectiva de Derechos Humanos, Serie de Estudios Especiales. Bogotá: Defensoría del Pueblo

Departamento Nacional de Planeación (2007). Documento Conpes 3470 de 2007, Importancia Estratégica del Plan de Inversiones para garantizar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Quibdó. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

Leyva S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. En Revista CS, N. 8, julio – diciembre 2011, pp 211-243

- Maldonado A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Policy paper N. 1. Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL)
- Nickson A. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24. (Oct. 2002). Caracas
- Pérez M. A. (2005). Privatización y globalización de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En Ingeniería y Competitividad. Julio, vol. 7 Issue 1, p. 90-103.
- Ramió C. y García O. (2006). La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 35. (Jun. 2006). Caracas
- Ramió C. (2012). Provisión de servicios públicos en el contexto de la administración local de España, el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales.
- Sabaté, J. M. (2004). Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública. Ponencia. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- Valencia G y Tobón D (2005). La participación privada en el sector de agua potable en Antioquia: lecciones que vale la pena tener en cuenta. En Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Febrero-Julio, Issue 14, p 13-25